



PERAN DPD SEBAGAI LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA (UUD 1945 PASCA AMANDEMEN)

The Role of Regional Representative Council in the Constitutional System of the Republic of Indonesia

Tubagus Muhammad Nasarudin

Fakultas Hukum, Universitas Malahayati Bandar Lampung
email: tbnasarudin@gmail.com

Abstract

One of state institutions that arise through the third change of constitution 1945 includes the Regional Representative Council. The presence of Regional Representative Council in the structure of state administration in Indonesia is regulated in Article 22C and Article 22D of the Constitution 1945, the purpose of the establishment of the Regional Representative Council was originally intended to reform the structure of the Indonesian parliament into two parts (bicameral) consisting of House of Representatives and Regional Representative Council. However, the idea of bicameralism or two parts parliamentary structure, it received strong opposite from conservative groups in the Ad Hoc amendment of constitution 1945 Committee in the People's Consultative Assembly from 1999 to 2002, so it is agreed that the current formulation can't be called a bicameral system. In the provisions of the Constitution 1945, it is clear that the Council's role does not have the same powers to Parliament, especially in shaping legislation.

Keywords: *amendment, Regional Representative Council, bicameral system*

Abstrak

Salah satu lembaga negara yang muncul melalui perubahan ke-tiga UUD 1945 antara lain adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945, tujuan dari pada pembentukan Dewan perwakilan Daerah (DPD)

semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang ada sekarang tidak dapat disebut sebagai menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa peran DPD tidaklah mempunyai kewenangan yang sama dengan DPR terutama dalam membentuk undang-undang.

Kata Kunci: *Amandemen, Dewan Perwakilan Daerah, Sistem Bikameral*

A. Pendahuluan

Semula ide pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dikaitkan dengan upaya untuk merestrukturisasikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameralism*).¹ Berdasarkan perubahan Ketiga UUD 1945, gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsikan. Jika ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 20, maka keberadaan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22 C dan Pasal 22D.²

Letak perbedaan antara DPR dan DPD yaitu pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing. Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah, perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian '*double-representation*' atau keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua lembaga tersebut.³

Disisi lain, sistem bikameral yang disarankan oleh banyak kalangan para ahli supaya dikembangkan sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar tersebut dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain.⁴ Untuk itu, masing-masing kamar diusulkan dilengkapi dengan hak veto. Usulan semacam ini berkaitan erat dengan sifat kebijakan otonomi daerah yang cenderung sangat luas dan hampir mendekati pengertian sistem federal. Hal itu dianggap sesuai dengan kecenderungan umum di dunia, dimana

¹ Asshiddiqie, Jimly. (2004). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, p. 17.

² *Ibid.*, p. 50.

³ *Loc. Cit.*

⁴ *Ibid.*, p. 52.

negara-negara federal yang memiliki parlemen dua kamar selalu mengembangkan tradisi '*strong becamentalism*' sedangkan dilingkungan negara-negara kesatuan *becamentalism* yang dipraktekan adalah '*soft becamentalism*'.⁵

Namun demikian, Perubahan Ketiga UUD 1945 hasil Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001 justru mengadopsikan gagasan parlemen '*becameral*' yang bersifat '*soft*'. Kedua kamar lembaga perwakilan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.⁶

Dalam Pasal 22D ayat 1, 2, dan 3, dinyatakan bahwa;⁷

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian terlihat jelas bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya bersifat terbatas, yaitu dalam kaitannya dengan fungsi legislatif. Misalnya pada pokoknya, Dewan Perwakilan Daerah hanya memberikan pertimbangan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang sesungguhnya. Lagi pula seperti yang ditentukan dalam Pasal 22C ayat 2 Perubahan Ketiga UUD 1945, jumlah

⁵ *Lo. Cit.*

⁶ *Ibid.*, p. 53.

⁷ Pasal 22D ayat 1, 2, dan 3 UUD 1945.

anggota Dewan Perwakilan Daerah itu hanya sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Karena itu, Jimly Asshiddiqie memberikan pendapat, bahwa struktur parlemen Indonesia berdasarkan hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut bersifat ‘*soft bicameralism*’ atau bikameralisme yang sederhana.⁸

Di sisi lain, gagasan atau ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang terjadi tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa Dewan Perwakilan Daerah tidaklah mempunyai kewenangan dalam membentuk Undang-Undang.⁹

Melihat kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945, Stephen Sherlock yang dikutip dari Saldi Isra¹⁰, memberikan penilaian yang menarik, menurut peneliti dari Australian National University ini, mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*) kombinasi ini, tambah Stephen Sherlock, merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik sistem bikameral manapun di dunia, lebih lanjut Stephen Sherlock menambahkan;

“But the DPD does not pass legislation, it can only introduce or give advice on a certain range of Bills in the DPR...Its role in law making is limited to certain areas of policy, its powers are only advisory and no bill is actually required to pass through it in order to be passed, yet at the same time it has the strong legitimacy that comes from being a fully elected chamber”

Dari uraian diatas, dapat penulis rumuskan masalah menjadi dua pertanyaan, yang pertama (1) apa peran Dewan Perwakilan Daerah dan bagaimana kedudukannya sebagai lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan RI? Yang kedua (2) Apa yang menjadi kelemahan Dewan Perwakilan Daerah menerapkan fungsi legislasi dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia?

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian hukum dengan

⁸ Asshiddiqie, Jimly. *Format*, *Op.Cit.*, p. 54.

⁹ Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press, p. 140.

¹⁰ Saldi Isra, *Penguatan fungsi legislasi DPD*, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/361-penguatan-fungsi-legislasi-dewanperwakilandaerah.html>, (diakses tanggal 19-05-2016).

cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer.

B. Pembahasan

1. Peran DPD sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD).¹¹ Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945. Dalam Pasal 22C rumusannya berbunyi sebagai berikut:¹²

- a. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan umum
- b. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- c. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun
- d. Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Kemudian dalam Pasal 22D diatur wewenang DPD, sebagai berikut:¹³

- a. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- c. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

¹¹ Huda, Ni'Matul. (2007). *Lembaga-lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, p. 112.

¹² Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar 1945, p. 30.

¹³ *Ibid.*, p. 31-33.

pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

- d. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan undang-undang.

Dalam negara yang demokratis di mana rakyat berhak menentukan kebijakan (kekuasaan), melaksanakan kebijakan (kekuasaan) dan mengawasi kebijakan, maka sudah tentu rakyat melalui wakilnya berhak mendengar dan menilai kinerja dari masing-masing lembaga negara sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kinerja atau pelaksanaan tugas yang diberikan kepadanya melalui UUD.¹⁴

Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945, menurut pendapat Saldi Isra,¹⁵ bahwa frasa “ikut membahas” masih memungkinkan bagi DPD untuk berperan lebih maksimal dalam fungsi legislasi. Namun kemungkinan itu menjadi tertutup karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, makin membatasi peran DPD dalam fungsi legislasi. Pembatasan itu terjadi karena frasa “ikut membahas” direduksi menjadi pembahasan Tingkat 1. Padahal, untuk rancangan undang-undang yang berada dalam wewenang DPD, keikutsertaan DPD dapat dioptimalkan sebelum tahapan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Optimalisasi peran DPD dalam fungsi legislasi dapat dilakukan dengan pengaturan di tingkat undang-undang sepanjang hal itu tidak menghilangkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 ayat 2 UUD 1945 bahwa pembahasan dan persetujuan bersama dilakukan DPR dan Presiden.¹⁶

Di samping itu, UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terlalu banyak menyerahkan pengaturan hubungan DPR dan DPD dalam fungsi legislasi ke dalam Tatib DPR. Karena UU No. 22 Tahun 2003 mendelegasikan penganturan hubungan DPR dan DPD dalam pembentukan undang-undang ke dalam Tatib DPR, peraturan tata tertib (Tatib) DPD hanya mengatur persiapan dan pengajuan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD dan tidak membuat pengaturan tentang hubungan DPD dan DPR dalam membahas rancangan undang-undang yang menjadi wewenang DPD.¹⁷

Sementara itu, Tatib DPR mengatur secara detail pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD. Menurut Saldi Isra,¹⁸

¹⁴ Asmara, Galang. (2015). “Penguatan Kelembagaan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia”. *Halrev Journal of Law*, 1(3): 357-370.

¹⁵ Isra, Saldi. *Penguatan fungsi legislasi DPD..... Op. Cit.*, p. 5.

¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁸ *Ibid.*, p. 6.

Seharusnya fungsi legislasi yang terkait dengan kewenangan DPD, pengaturannya harus bersifat *inter-chamber* dan merupakan muatan peraturan di tingkat undang-undang.

Keterbatasan wewenang DPD dalam fungsi legislasi dalam Pasal 22D ayat 1 dan 2 UUD 1945, makin dibatasi oleh UU No. 22 tahun 2003 dan Tatib DPR 2005/2006, bukan hanya itu, dalam praktik pun, DPR tidak pernah menindaklanjuti rancangan undang-undang yang berasal dari DPD. Karena itu, peran DPD makin tidak kelihatan dalam fungsi legislasi. Mencermati keterbatasan kewenangan itu, penguatan fungsi legislasi DPD menjadi sebuah keniscayaan. Secara hukum, penguatan tersebut dapat dilakukan dengan melanjutkan perubahan terhadap UUD 1945, bagaimanapun menjadi sulit untuk melakukan penguatan fungsi legislasi DPD tanpa menyentuh UUD 1945. Terkait dengan hal itu, menurut Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar dalam tulisannya “Menelisik Model Kamar Parlemen” mengemukakan bahwa penguatan fungsi legislasi seharusnya dilakukan dengan manata ulang secara komprehensif fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sebagaimana dikatakan Kevin Evans, bisa saja DPD tidak terlibat secara utuh membahas rancangan undang-undang sebagaimana DPR, namun untuk membangun *checks and balances* DPD seharusnya diberikan ruang untuk mengoreksi dan /atau menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR.¹⁹

Disisi lain, keterlibatan DPD hanya terjadi pada proses awal, pada tahap itu, fungsi legislasi berlangsung dalam proses yang dilakukan oleh DPR, Presiden, dan DPD. Namun ketika proses memasuki pembahasan lebih lanjut dan pengambilan persetujuan bersama, DPD tidak lagi terlibat karena proses legislasi kembali ke DPR dan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat 2 UUD 1945. Dengan demikian DPD yang diharapkan akan mampu untuk memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan kepentingan daerah walaupun perannya dalam parlemen tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh daerah karena terlalu kecil peran yang diberikan oleh konstitusi.²⁰

Kehadiran DPD seharusnya memberikan solusi terhadap sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Akan tetapi, keberadaan DPD tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan karena tak lebih dari sekedar aksesoris demokrasi dalam sistem keterwakilan. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPD. Pada kewenangan

¹⁹ *Ibid.*, p. 11.

²⁰ Evan Setio, Stevanus. (2013). “Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. *Jurnal Hukum Magister Ilmu Hukum Udayana Denpasar*. <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=82775&val=944> p. 11, (diakses tgl 19 Mei 2016).

DPD sangat terasa unsur diskriminatifnya apalagi dengan ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dan kompetitif.²¹

Membaca gagasan kehadiran DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, gagasan agar DPD diberi ruang mengoreksi dan/atau menolak rancangan, pernah muncul dalam pembahasan perubahan UUD 1945. Misalnya, untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada DPD, Fraksi Golkar mengusulkan sebagai berikut;

“rancangan undang-undang yang menyangkut APBN, Otonomi Daerah, hubungan kekuasaan dan keuangan antar pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah, serta pengelolaan sumber daya alam harus mendapat persetujuan Dewan Utusan Daerah (DUD) sebelum diajukan untuk diundangkan Presiden”.

Begitu juga dengan Fraksi PDKB, keberadaan DPD dalam fungsi legislasi adalah untuk membangun mekanisme *checks and balances* dalam bentuk menolak atau menyetujui setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR. Mengelaborasi maksud itu, juru bicara Fraksi PDKB, G. Seto Harianto mengatakan;

“jadi, fungsi DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang harus dialah yang memegang kekuasaan, bahwa kemudian ada checks and balances itu bisa dilakukan dengan menempatkan atau memberikan wewenang kepada Presiden dalam mengundangkan. Jadi kalau tidak diundangkan tidak berlaku, sedangkan DPD memiliki wewenang untuk menerima atau menolak, tidak mengubah substansi”.

Gagasan awalnya, DPD hendak diberikan kewenangan legislasi yang seimbang dengan DPR untuk rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah. Namun hal itu tidak terjadi karena MPR khawatir dengan kewenangan legislasi yang seimbang akan memperlambat proses legislasi. Lagi pula, mayoritas anggota MPR beranggapan, memberikan kewenangan legislasi yang kuat terhadap DPD bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.²²

Sementara itu, secara praktis, berdasarkan hasil penelitian *Institute for democracy and Electoral Assistants* (IDEA) adalah benar bahwa semua negara federal menganut sistem bikameral, tetapi separo dari seluruh negara yang berbentuk negara kesatuan ternyata menganut sistem bikameral. Disamping itu, dari 54 negara yang dianggap sebagai negara demokrasi, 32 negara memilih bikameral dan 22 negara memilih unikameral. Untuk sistem pemerintahan, dari 40 negara yang menganut sistem pemerintahan

²¹ Purnomowati, Reni Dwi. (2005). *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, p. 5.

²² Isra, Saldi. *Penguatan fungsi legislasi DPD..... Op. Cit.*, p. 11.

parleментар, 32 negara memilih sistem bikameral dan 8 negara memilih unikameral. Sementara itu, dari 10 negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, 8 negara memilih sistem bikameral dan hanya 2 negara yang memilih model unikameral.²³

Dengan dasar praktik seperti itu, memberikan kewenangan legislasi yang kuat kepada DPD dinilai bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Saldi Isra, argumentasi tersebut tidak mempunyai dasar pijakan sama sekali, oleh karena itu, argumentasi itu harus ditinjau ulang sehingga kehadiran DPD dapat memberikan kontribusi bermakna dalam sistem lembaga perwakilan rakyat Indonesia.²⁴

2. Kedudukan DPD sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan RI

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi: (a) pengajual usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.²⁵

Di sisi lain, DPD memiliki Tugas dan Wewenang yang diatur didalam Pasal 224 ayat (1) dan (2) UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang berbunyi sebagai berikut:²⁶

a. DPD mempunyai tugas dan wewenang:

- 1) Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- 3) Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- 4) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

²³ *Ibid.*, p. 12

²⁴ *Loc. Cit.*

²⁵ Huda, Ni'Matul. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, p. 181.

²⁶ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, p. 162-163.

- 5) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
 - 6) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
 - 7) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
 - 8) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
 - 9) Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

Dari ketentuan Pasal 224 ayat (1) dan (2) UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dapat dikatakan DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam bentuk undang-undang, sekalipun berkaitan dengan masalah daerah. Menurut Ni'Matul Huda,²⁷ bahwasanya DPD sama sekali tidak memiliki *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif.

Menurut Jimly Asshiddiqie,²⁸ harus dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang Legislasi dan bidang pengawasan, meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD itu bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Masih menurut Jimly Asshiddiqie, bahwasanya dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk

²⁷ Huda, Ni'Matul. *Hukum..... Op. Cit.*, p. 185.

²⁸ Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, p. 121.

memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).²⁹

3. Kelemahan DPD Menerapkan Fungsi Legislasi Dalam Sistem Parlemen Bikameral Di Indonesia

Sistem dua kamar pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybius yang mengargumentasikan bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarkhi.³⁰ Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters yang dikutip oleh Saldi Isra, bahwasanya kebanyakan parlemen modern menggunakan dua kamar. Berkaitan dengan model yang ada, Giovanni Sartori membagi lembaga perwakilan rakyat bikameral menjadi tiga jenis, yaitu;³¹

- a. Sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*) yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya;
- b. Sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu jika kekuatan kedua kamar nyaris sama kuat; dan
- c. *Perfect Bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.

Di Indonesia sendiri, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR 1999-2002 yang membahas rancangan perubahan UUD 1945, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali.³²

²⁹ Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, p. 83.

³⁰ Saldi Isra, *Penguatan fungsi legislasi DPD..... Op. Cit.*, p. 3.

³¹ *Ibid.*, p. 3.

³² Asshiddiqie, Jimly. *Sengketa Kewenangan..... Op. Cit.*, p. 81.

Di sisi lain, menurut Megawati, bahwa yang menjadi lemahnya DPD menjalankan fungsi legislasi dalam sistem bikameral sebagai berikut:

a. Tidak Seimbangnya Wewenang antara DPR dan DPD

Antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain memiliki wewenang yang berbeda dan tidak seimbang terutama dalam bidang legislasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. Hal ini nampak jelas dari Pasal 20 ayat (1); Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; ayat (2); Setiap Rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; jika rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan dewan perwakilan rakyat masa itu; ayat (4); Presiden dan undang-undang; ayat (5); dalam hal rancangan undang-undang yang disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.³³

Dari ketentuan diatas nampak jelas jika DPD sebagai badan dalam sistem legislatif bikameral tidak memiliki wewenang untuk ikut membentuk undang-undang. Walaupun dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945 dikatakan Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangannya keuangan pusat dan daerah dan lain-lain. Akan tetapi dari rumusan ini tidak nampak ketentuan yang mengatur tentang kewenangan DPD untuk ikut menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang termasuk yang menyangkut kepentingan daerah.³⁴

b. DPD Lebih Bersifat Komplementer terhadap DPR

Hal ini terlihat selain pada keanggotaan juga pada fungsi dan kewenangan yang ada, dimana dikatakan bahwa lembaga yang satu (DPD) hanya dapat mengajukan usul RUU dan tidak memiliki hak untuk ikut membahas dalam arti sejajar dengan fungsi DPR, apalagi untuk menetapkan. Selain itu, DPD tidak memiliki hak veto. Jika diteliti lebih jauh tentang kewenangan yang ada pada DPD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 maka baik dalam mengajukan usul, membahas dan untuk menyampaikan pertimbangan kepada DPR maka kita akan mendapati posisi

³³Megawati dan Murtopo, Ali. (2006). *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Evaluasi*. Yogyakarta: UAD Press, p. 98.

³⁴*Ibid.*, p. 98-99.

yang tidak equal, disinilah terlihat kalau DPD lebih berposisi sebagai subordinat kepada DPR. DPD memiliki hak untuk mengajukan inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang, namun DPD tidak dapat ikut menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Dengan kata lain DPD tidak memiliki kekuasaan untuk membuat final *political decision* karena hak ini ada pada DPR. Selain itu sifat komplementer ini juga bisa kita lihat pada jumlah keanggotaan. Dalam suatu persidangan untuk mengambil suatu kebijakan yang sifatnya strategis DPR dapat mengabaikan kehadiran anggota DPD. Karena sesuai dengan UUD 1945, bahwasanya jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.³⁵

C. Penutup

Dari ketentuan Pasal 22D dan 22E dan 22F UUD 1945, maupun UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Terlihat bahwa negara tidak mengatur secara komprehensif tentang Dewan Perwakilan Daerah, pengaturan DPD sangat *sumir*. Dewan Perwakilan Daerah sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apa pun, terlihat bahwa DPD hanya dapat memberikan masukan pertimbangan, usul ataupun saran, sedangkan yang memiliki hak untuk memutuskan adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam kondisi saat ini tidak bisa dikatakan sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim.

Melihat kelemahan-kelemahan yang ada pada Dewan Perwakilan Daerah, maka penulis berpendapat, bahwa agar dilakukan Amandemen ulang terhadap UUD 1945, tujuannya adalah untuk menguatkan sistem bikameral yang ada saat ini, sehingga DPD memiliki peran yang sama dengan DPR, yaitu sama-sama memiliki fungsi legislasi, sehingga dengan demikian, ke depan tidak ada lagi ketimpangan dalam sistem parlemen bikameral yang ada di Indonesia ini. DPD dapat merancang sekaligus dapat mengesahkan apa yang menjadi hak DPD dalam menyuarakan kepentingan-kepentingan di daerah, sehingga perkembangan/ kemajuan di daerah dapat terwujud dan terlaksana sesuai yang diharapkan bangsa Indonesia.

Daftar Pustaka

A. Buku

Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

³⁵*Ibid.*, p. 99.

- _____ (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaamil Cipta Media.
- _____ (2006). *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____ (2004). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Huda, Ni'Matul. (2007). *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- _____ (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Megawati dan Murtopo, Ali. (2006). *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (sebuah evaluasi)*. Yogyakarta: UAD Press.
- Purnomowati, Dwi Reni. (2005). *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

B. Jurnal, Makalah, Paper;

- Asmara, Galang. (2015). "Penguatan Kelembagaan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia". *Halrev Journal of Law*, Volume 1 No. 3, Makassar: Universitas Hasanuddin.

C. Peraturan Perundang-undangan;

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

D. Internet

- Isra, Saldi. *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*. <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/361-penguatan-fungsi-legislasi-dewanperwakilandaerah.html>, (diakses tanggal 19 Mei 2016).
- Setio, Stevanus Evan. (2013). *Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Hukum, Program Pascasarjana, Magister Ilmu Hukum, Universitas Udayana, Denpasar, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=82775&val=944> (diakses tanggal 19 Mei 2016).

